ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ



УДК 349.6

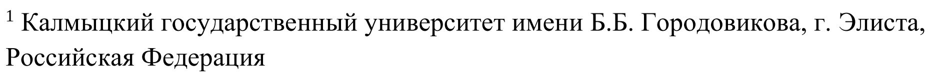
https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-23-37

Научная статья



Актуальные проблемы охраны окружающей среды городов

А.Я. Рыженков[1], **Е.А. Бабайцева**[2] ✉



[1] Калмыцкий государственный университет имени Б.Б. Городовикова, г. Элиста, Российская Федерация

[2] Волгоградский областной суд, г. Волгоград, Российская Федерация

✉ 4077778@list.ru

Аннотация

Введение. Концентрация огромного количества людей на небольшой территории обусловливает наличие широкого спектра социальных, экономических, экологических и иных проблем, начиная от роста преступности и заканчивая деградацией природных ландшафтов. Применительно к территории городов наиболее значимыми экологическими проблемами являются загрязнение воздуха, ухудшение качества воды, рост количества отходов, шум, бродячие животные и др. При этом в каждом регионе или муниципалитете экологическая проблема может иметь свою специфику. В решении этих проблем с каждым годом возрастает роль права. Охрана окружающей среды носит межотраслевой характер, а значит, в ее решении должны принимать участие нормы экологического, градостроительного, муниципального, административного, санитарного и иных отраслей законодательства. Между тем каждая из этих отраслей преследует свои, достаточно локальные цели, используя для этого отраслевой правовой инструментарий. Поскольку город является сложным, но единым социальным организмом, возникает необходимость приведения различных отраслевых норм и правил к «общему знаменателю». Данную роль выполняет градостроительное законодательство, не отменяя действие других отраслевых правовых норм, но выполняя координационные функции, требующие отдельного и подробного исследования. Цель работы — на основе анализа градостроительного, природоресурсного и экологического законодательства выявить актуальные проблемы охраны окружающей среды городов и обозначить пути их решения.

Материалы и методы. Рассмотрены правовые, организационные, экономические и иные аспекты охраны окружающей среды городов. В работе использовались общепринятые методы научного познания — общенаучный (диалектический метод) и частнонаучные методы (анализ, синтез, конкретно-исторический, логический метод и др.).

Результаты исследования. Проанализировано градостроительное, природоресурсное и экологическое законодательство, регламентирующее различные аспекты правовой охраны окружающей среды в городах. Показаны достоинства и недостатки существующей правовой модели, высказаны предложения по ее улучшению. Проведен анализ документов территориального планирования трех субъектов РФ (Республики Калмыкия и Республики Дагестан, Астраханской области), а также трех муниципальных образований (городские округа Астрахань, Махачкала и Элиста). Выявлено содержание экологических требований в Правилах землепользования и застройки этих субъектов.

Обсуждение и заключение. Территория любого города представляет собой совокупность трансформированных, модифицированных и естественных экологических систем, требующих комплексного подхода к правовому регулированию. Эта задача решается средствами градостроительного законодательства. Именно в документах территориального планирования и градостроительного зонирования фиксируется существующее и планируемое развитие территорий, учитываются отдельные дозволения, ограничения и запреты по использованию и охране природных ресурсов, осуществляется поиск баланса экологических, экономических и социальных интересов государства, бизнеса и общества. Градостроительное законодательство непосредственно влияет на осуществление различных направлений охраны окружающей среды в отдельных сферах деятельности человека — определяет места (полигоны) для размещения отходов и места строительства мусороперерабатывающих заводов; места размещения систем очистки сточных вод; участки для создания особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ) (в том числе в границах городов), что позволяет сохранять ценные объекты растительного и животного мира; содействует установлению режима охраны для городских

лесов и лесопарковых зон. При этом градостроительное законодательство не отменяет действие правил и норм охраны вод, земель, лесов или объектов животного мира, которые продолжают действовать, в свою очередь влияя на содержание градостроительных требований и ограничений. Положения федерального градостроительного и экологического законодательств по-разному воспринимаются органами региональной и местной власти, что влечет значительную специфику охраны окружающей среды на региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: город, окружающая среда, градостроительная деятельность, зонирование, генеральный план

Благодарности. Статья выполнена в рамках проекта «Волга – Каспий: Право и зеленая экономика» Программы развития Калмыцкого государственного университета им Б.Б. Городовикова на 2021–2030 годы.

Для цитирования. Рыженков А.Я., Бабайцева Е.А. Актуальные проблемы охраны окружающей среды городов. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2023;1(4):23–37. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-23-37

Original article

Topical Problems of the Urban Environment Protection

Anatoliy Ja. Ryzhenkov[1], **Elena A. Babaytseva**[2] ✉

[1] Kalmyk State University named after B. B. Gorodovikov, Elista, Russian Federation
[2] Volgograd Regional Court, Volgograd, Russian Federation

✉ 4077778@list.ru

Abstract
Introduction. The concentration of a huge number of people in a small area causes a wide range of social, economic, environmental and other problems, starting from the growth of crime and ending with the natural landscape degradation. With regard to urban territories, the major environmental problems are: air pollution, water quality deterioration, increase of wastes, noise, stray animals, etc. At the same time, in each region or municipality, an environmental problem may have its own features. The role of law in solving these problems is increasing every year. Environment protection is a cross-sectoral issue, which means that the norms of environmental, urban planning, municipal, administrative, sanitary and other branches of legislation should be applied for solving the issues thereof. Meanwhile, each of these sectors of legislation pursues its own, rather local goals, using the sector-specific legal tools. Since the city is a complicated but integral social organism, there arises the need to bring various sector norms and regulations to a "common denominator". This role is fulfilled by the urban planning, which doesn’t cancel the legal effect of other sectoral legal norms, but undertakes the coordinating functions, requiring a separate and detailed study. The aim of the work is to identify the topical problems of the urban environment protection and outline the ways to solve them, based on the analysis of the urban planning, natural resources and environmental laws.
Materials and Methods. Legal, organisational, economic and other aspects of the urban environment protection have been investigated using the conventional methods of scientific cognition: general scientific (the dialectical) and specific scientific (analysis, synthesis, concrete-historical, logical, etc.) methods.
Results. The urban planning, natural resources and environmental laws, which regulate various aspects of the urban environment legal protection have been analysed. The advantages and disadvantages of the existing model of law have been revealed, suggestions for it improvement have been made. The analysis of spatial planning documents of three subjects of the Russian Federation (the Republic of Kalmykia, the Republic of Dagestan and Astrakhan region), and three municipalities (urban districts of Astrakhan, Makhachkala and Elista) has been carried out. The environmental requirements contained in the Land Use and Development Regulations of these subjects of the RF have been revealed.
Discussion and Conclusion. The territory of any city is an aggregate of transformed, modified and natural ecological systems, requiring the integrated approach to legal regulation. This objective is achieved by means of the urban planning law. It's in the spatial planning and urban zoning documents that the existing and planned development of the territories is stated, the individual permits, restrictions and prohibitions on the use and protection of the natural resources are taken into account, the balance between the environmental, economic and social interests of the state, business and society is found. The urban planning law directly affects fulfilment of the various environment protection directions within the certain areas of human activity - defines the places (landfills) for waste disposal, sites for constructing the waste recycling

plants, locations of wastewater treatment systems and lands for setting up the specially protected natural territories (hereinafter SPNT) (including the ones within the city boundaries) aimed at preserving the valuable objects of flora and fauna; promotes the establishment of the protection regime for the urban forests and forest parks. At the same time, urban planning law does not repeal the rules and regulations on protection of waters, lands, forests or animal world objects, which continue to be legally binding, and, in their turn, influence on the urban planning requirements and restrictions. The provisions of the federal urban planning and environmental laws are perceived differently by the regional and local authorities, this entails significant specifics of the environment protection at regional and local levels.

Keywords: city, environment, urban development, zoning, master plan

Acknowledgements. The article was prepared in the framework of the "Volga – Caspian: Law and Green Economy" project of the Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov Development Program for 2021-2030.

For citation. Ryzhenkov AJa, Babaytseva EA. Topical Problems of the Urban Environment Protection. *Legal Order and Legal Values.* 2023;1(4):23–37. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-23-37

Введение. По состоянию на 1 января 2023 г., в России постоянно проживали 146 424 729 человек. Из них 109 634 815 человек жили в городах, а 36 789 914 — в сельской местности. Из числа жителей городов, более 13 млн проживало в Москве, а 5,6 млн в Санкт-Петербурге. В 2023 году в России насчитывается 16 городов-миллионников. Кроме Москвы и Санкт-Петербурга, это — Екатеринбург, Казань, Волгоград, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Ростов-на-Дону, Самара, Уфа, Челябинск, Краснодар, Красноярск, Пермь и Воронеж[1].

Концентрация огромного количества людей на небольшой территории обусловливает наличие широкого спектра социальных, экономических, экологических и иных проблем, начиная от роста преступности и заканчивая деградацией природных ландшафтов. Применительно к территории городов наиболее значимыми экологическими проблемами являются загрязнение воздуха, ухудшение качества воды, рост количества отходов, шум, бродячие животные и др. При этом в каждом регионе или даже муниципалитете экологическая проблема может иметь свою специфику. В решении этих вопросов с каждым годом возрастает роль права, причем данная проблема носит межотраслевой характер, а значит, в ее решении должны принимать участие нормы экологического, градостроительного, муниципального, административного, санитарного и иных отраслей законодательства.

Между тем, каждая из этих отраслей преследует свои достаточно локальные цели, используя для этого отраслевой правовой инструментарий. Поскольку город является сложным, но единым социальным организмом, возникает необходимость приведения различных отраслевых норм и правил к «общему знаменателю». Данную роль выполняет градостроительное законодательство, не отменяя действие других отраслевых правовых норм, но выполняя координационные функции, требующие отдельного и подробного исследования.

Цель исследования — на основе анализа градостроительного, природоресурсного и экологического законодательства выявить актуальные проблемы охраны окружающей среды городов и обозначить пути их решения.

Материалы и методы. В статье были использованы:

– диалектический метод научного познания, позволяющий рассматривать сложные градостроительные и экологические явления и процессы в динамике их появления и развития;

– частнонаучные методы: конкретно-исторический, позволивший проанализировать принятые ранее и действующие сейчас экологические и градостроительные нормативные правовые акты РФ и субъектов РФ, а также тенденции развития научной доктрины о взаимодействии норм различной отраслевой принадлежности;

– формально-логический, позволивший осмыслить важность сложного объекта познания — направлений и способов охраны окружающей среды городов, определить пути совершенствования законодательства;

– сравнительно-правовой метод, с помощью которого были исследованы и сопоставлены градостроительные и экологические нормативные правовые акты Российской Федерации и трех субъектов РФ.

В качестве еще одного частнонаучного метода исследования в статье использован метод системного анализа, позволивший оценить эффективность правового регулирования охраны окружающей среды городов в трех Прикаспийских регионах (Республик Калмыкия и Дагестан, Астраханской области) и трех муниципалитетах, а также проанализировать содержание федеральных, региональных и муниципальных правовых актов, особенности отражения в градостроительном законодательстве правовых норм об охране окружающей среды городов.

[1] *Росстат зафиксировал снижение численности населения России за год на полмиллиона человек.* URL: https://www.kommersant.ru/doc/5798238 (дата обращения: 23.10.2023).

Результаты исследования. Решение экологических проблем городов градостроительно-правовыми средствами имеет определенную специфику, которая, на наш взгляд, заключается в следующем.

Во-первых, использование и охрана природных ресурсов должны быть «встроены» в общую задачу обеспечения нормальной жизнедеятельности городских территорий. Эта задача влияет на содержание различных требований по охране природных объектов. Например, вне границ города ширина прибрежной защитной полосы может достигать 200 метров; в городе она ограничивается (при наличии централизованных ливневых систем водоотведения и набережных) парапетом набережной (п. 14 ст. 65 ВК РФ)[2]. Это же проявляется и во многом другом, что объясняется нахождением огромного количества людей и объектов недвижимости на небольшой городской территории. Именно поэтому в городах осуществляется приведение всех правил природопользования и экологических требований к отдельным видам деятельности к «общему знаменателю». Это обусловливает главенствующую роль градостроительного законодательства не только в плане застройки территории города, но и в определении параметров и видов разрешенного использования всей городской территории, включая и охрану окружающей среды. Именно в градостроительном законодательстве (правилах землепользования и застройки) определяются виды разрешенного использования земельных участков в рекреационных и особо охраняемых территориальных зонах. Во-вторых, в городах востребованы дополнительные механизмы поиска баланса частных и публичных интересов, что имеет самые различные проявления: запрет на приватизацию земель общего пользования (улицы, скверы, пляжи и т. д.); обеспечение беспрепятственного доступа граждан к водным объектам; проведение публичных слушаний и общественных обсуждений по проектам генеральных планов городских округов и т. д.

В настоящий момент в научной литературе нет единого понимания категории «правовая охрана окружающей среды городов». Так, Н.А Шингель понимает под ней систему мер, «направленных на регулирование отношений по размещению и развитию городов с учетом обеспечения благоприятного качества окружающей среды городов и поддержания экологического равновесия» [1, с. 4]. Л.Н. Чолтян под такой правовой охраной понимает «закрепленный в законодательстве комплекс мероприятий по охране окружающей среды городских населенных пунктов от загрязнения, деградации с целью создания экологической инфраструктуры и благоприятной окружающей среды для проживания человека и обеспечения устойчивого функционирования природных и антропогенных объектов» [2, с. 112]. По мнению Н.Л. Лисиной, правовая охрана окружающей среды в городах «представляет собой совокупность правовых мер, а также возникающих в связи с их применением правоотношений, направленных на сохранение, улучшение и восстановление состояния единой природно-социальной системы в целях обеспечения благоприятной окружающей среды в городах для повышения качества жизни человека и сбалансированного по экологическим, социальным и экономическим интересам их (городов) развития» [3, с. 13].

Последнее определение представляется нам наиболее точным, поскольку одна из целей правовой охраны окружающей среды городов — не законсервировать городские экосистемы от антропогенного воздействия (что просто невозможно), а предотвратить их деградацию, обеспечить доступ граждан к сохранившимся ландшафтам и природным ресурсам, уменьшить негативное воздействие окружающей среды на состояние здоровья городских жителей. Для этого необходимо уменьшить негативное воздействие на городские экосистемы промышленных, энергетических и иных объектов, решить транспортную проблему (в том числе посредством строительства обводных дорог, что позволит сократить выбросы выхлопных газов грузовым транспортом), регламентировать строительную деятельность, сбор, транспортировку и переработку отходов и т. д. Охрана окружающей среды городов обеспечивается тремя видами правовых средств:

– посредством градостроительного законодательства (к территории городского округа в целом);

– посредством установления особых правовых режимов для отдельных частей территории города (особо охраняемых природных территорий или территорий, где происходит ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера);

– путем установления дополнительных требований по охране природных объектов (например, городских лесов, городских озер, почв или иных природных объектов).

Рассмотрим указанные правовые инструменты как в теории, так и в конкретных регионах.

Общие градостроительные средства, используемые для охраны окружающей среды городов, предусмотрены во всех существующих видах градостроительной документации. При этом следует заметить, что у градостроительного законодательства нет прямой цели по охране окружающей среды. Эта цель сформулирована

[2] *Водный кодекс Российской Федерации.* № 74-ФЗ от 03.06.2006. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102107048 (дата обращения: 23.10.2023).

в ст. 2 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ)[3] несколько иначе — через принцип обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности. И уже в дополнение к этому ст. 2 ГрК РФ упоминает принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований по охране окружающей среды и экологической безопасности.

Экологические требования пронизывают все стадии градостроительной деятельности: территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировку территории и архитектурно-строительное проектирование. Наибольший интерес представляют две первые процедуры. Территориальное планирование фиксирует существующее положение и устанавливает пути дальнейшего развития не отдельных земельных участков, а всей территории России, ее субъекта (их группы) или муниципалитета. Таким образом, это не гражданско-правовая, а управленческая (административная) правовая категория. Документы (схемы) территориального планирования федерального уровня являются одной из разновидностей документов стратегического планирования (ст. 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»)[4], и предполагают фиксацию на картах (обоснованиях к схемам) местоположения:

– существующих и строящихся объектов федерального значения (в том числе экологически опасных производств);

– особо охраняемых природных территорий;

– зон с особыми условиями использования территории;

– территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Федеральная схема территориального планирования подлежит согласованию с высшими органами исполнительной власти субъектов РФ, включая обсуждение возможного негативного воздействия данных объектов на окружающую среду на территории таких субъектов Российской Федерации. Подобные объекты могут располагаться как в городах, так и вне их границ.

В схемах территориального планирования субъектов РФ среди прочего в обязательном порядке должны содержаться сведения об образовании, утилизации, обезвреживании, размещении твердых коммунальных отходов (эти сведения содержатся в территориальных схемах в области обращения с отходами). Региональная схема подлежит согласованию с органами местного самоуправления. В свою очередь, на муниципальном уровне (городской округ, поселение) отображается местоположение существующих и планируемых объектов местного значения, особо охраняемые природные территории (в том числе местного значения), фиксируются места утилизации и размещения твердых коммунальных отходов и т. д. Общий смысл и назначение всей этой конструкции заключается в том, что местоположение всех планируемых экологически опасных объектов должно быть определено всеми тремя уровнями власти, обсуждено заранее, а социальные, экономические и экологические интересы федерации, ее субъектов и муниципалитетов учтены и согласованы. Не всё и не всегда в этой части происходит идеально. В научной литературе обоснованно отмечается, что в генеральных планах городов нет схем озеленения, ландшафтных планов и некоторых других важных приложений [3]. С этой критикой следует согласиться, поскольку в муниципальных документах территориального планирования учет экологических аспектов должен быть максимальным. Однако генеральный план не должен представлять собой план охраны окружающей среды городского округа или поселения — у него совершенно иные задачи, связанные с координацией трех групп интересов, определяющих в совокупности содержание устойчивого развития территории.

Содержащиеся в документах территориального планирования (включая генеральные планы городских округов и поселений) параметры стратегического развития территории конкретизируются в документах градостроительного зонирования — Правилах землепользования и застройки. Данные Правила утверждаются нормативными актами органов местного самоуправления (кроме городов федерального значения) и включают в себя три части: порядок их применения и изменения; карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты. Цель и смысл градостроительного зонирования заключаются в следующем:

– разделить территорию муниципалитета (городского округа, поселения) на территориальные зоны с четкими границами;

– установить для каждой такой зоны параметры и виды разрешенного использования территории;

– определить градостроительный регламент, то есть установить, какие виды деятельности (строительной, рекреационной и иной) в такой зоне разрешены, а какие — запрещены.

[3] *Градостроительный кодекс Российской Федерации.* № 190-ФЗ от 29.12.2004. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090643 (дата обращения: 23.10.2023).

[4] *О стратегическом планировании в Российской Федерации.* Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102354386 (дата обращения: 23.10.2023).

Максимальное количество и наименование территориальных зон ст. 35 ГрК РФ императивно не определяет (то есть это диспозитивная норма). Однако в большинстве городов мы встречаем жилые, общественно-деловые зоны, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур и др.

Например, если речь идет о строительстве жилых объектов, градостроительный регламент определяет тип здания (индивидуальный или многоквартирный дом), его этажность (высоту), отступы от края участка и т. д. При этом в жилой зоне могут располагаться общественно-деловые или транспортные объекты, однако они не должны оказывать негативного воздействия на состояние окружающей среды. Промышленные объекты, без которых трудно представить современный город, должны располагаться в специальной производственной зоне, а их деятельность регламентируется нормативами негативного воздействия на окружающую среду. Объекты размещения твердых коммунальных отходов должны располагаться в зоне специального назначения. Непосредственно решению задач по охране окружающей среды посвящены две территориальные зоны: зона рекреационного назначения, в которой располагаются городские леса, парки, озера и т. д., и особо охраняемая территория, включающая участки с особым природоохранным, научным и др. значением. При этом п. 12 ст. 35 ГрК РФ специально не указывает, что все эти участки должны обязательно входить в состав особо охраняемых природных территорий.

Одной из нерешенных проблем градостроительного зонирования является то, что градостроительные регламенты определяют правила использования поверхности земли, а также ее застройку в высоту. При этом в их сферу действия не попадают подземные сооружения (гаражи, офисные здания, метро, тоннели и т. д.). Эта проблема тесно связана с более широким контекстом — обсуждением вопроса о праве собственности на недра. Понятно, что на сами недра невозможно ни право государственной, ни право частной собственности. И то, и другое может возникнуть только на участок недр (хотя ст. 1.2 Закона РФ «О недрах»[5] предусматривает государственную собственность именно на недра, а не на участки недр). При этом в силу п. 8 ст. 1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»[6] положения данного закона не применяются к государственному учету и регистрации прав на участки недр. Между тем данная ситуация выглядит несколько не логично: участок недр может иметь четкие границы (если это, например, подземный склад или шахта), обладает всеми признаками недвижимости, однако выведен из сферы действия закона о государственной регистрации. Более того, вывешенные на сайт Федерального агентства по недропользованию перечни участков недр федерального значения не содержат никакой информации об их индивидуализации, а представляют собой указание субъекта РФ, где они расположены; наименование самого участка недр (например, «Дмитровский» в Республике Дагестан) и вид полезного ископаемого (нефть, газ, золото, алмазы, никель, уран и т. д.). Для участков недр, удаленных от мест проживания человека, это пока не актуально. Однако, на наш взгляд, расширение сферы действия градостроительных регламентов и включение участков недр (индивидуализированной части недр) в гражданский оборот позволит упорядочить использование подземного пространства городов, установить четкие правила использования и охраны этого ценного городского ресурса, расширит налогооблагаемую базу. В настоящий момент этому препятствует система устоявшихся представлений о том, что все природные ресурсы (кроме земельных участков и прудов) должны находиться преимущественно в федеральной (реже субъектов РФ) собственности.

В случае, если возведенный объект недвижимости не соответствует требованиям градостроительных регламентов, он может быть сохранен на неопределенный срок, но только в случае, если он не представляет угрозы окружающей среде, объектам культурного наследия, жизни и здоровью граждан. Его реконструкция возможна только путем приведения его в соответствие с требованиями градостроительных регламентов (ст. 36 ГрК РФ).

Экологические требования отражаются и в нижестоящем уровне градостроительной документации — проектах планировки территории. Например, в силу ст. 42 ГрК РФ материалы по обоснованию проекта планировки территории фиксируют места прохода к водным объектам общего пользования и их береговым полосам; перечень мероприятий по охране окружающей среды; схему границ зон с особыми условиями использования территории.

Наряду с общими требованиями градостроительного законодательства в границах городов существует ряд особенностей реализации требований по использованию и охране отдельных видов природных ресурсов.

а) *Земли и почвы.* В городах намного менее актуальны требования по охране плодородия почв, характерные для земель сельскохозяйственного назначения (они важны только для той части города, где осуществляется

[5] *О недрах.* Закон РФ № 2395-1 от 21.02.1992. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014778 (дата обращения: 23.10.2023).

[6] *О государственной регистрации недвижимости.* Федеральный закон № 218-ФЗ от 13.07.2015. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102376335 (дата обращения: 23.10.2023).

ограниченная аграрная деятельность — в садоводческих (огороднических) объединениях граждан или для юридических лиц, ведущих тепличное хозяйство). Большая часть территории города занята жилыми, общественно-деловыми, производственными и иными объектами, часть из которых не оказывает воздействия на окружающую среду (жилые дома); в отношении производственных объектов предусмотрены меры нормирования, установления санитарных зон и т. д. Часть территории городов занимают земли общего пользования, в отношении которых действуют дополнительные меры охраны (в отношении городских лесов, озер, скверов, парков и т. д.). Следует заметить, что наличие промышленных объектов влечет загрязнение почв и грунтовых вод, формирование в границах заброшенных заводов объектов накопленного экологического вреда, свалок отходов. Как отмечается рядом авторов, органы местного самоуправления не осуществляют выявление нарушенных земель, а также не требуют проведения их рекультивации [4]. Не проявляют настойчивости в этом вопросе и субъекты РФ.

б) *В отношении водных объектов* могут действовать дополнительные меры по охране водозаборов (для питьевого водоснабжения); санитарные меры контроля качества воды водных объектов; меры по охране городских подземных вод (отсутствие надлежащего контроля за ними может повлечь размыв фундаментов домов и дорог, провалы почвы); меры по охране поверхностных вод от загрязнения (в том числе сбор мусора и удаление нефтяных пятен с рек). Не менее важными направлениями являются рекреационное использование и охрана городских водных объектов (обустройство пляжей для отдыха и купания; рыболовство и передвижение на лодках); защита родников; дополнительные требования к арендаторам участков, прилегающих к водным объектам.

в) *Охрана городской фауны.* На территории любого города могут обитать, во-первых, представители естественной фауны (змеи, лягушки, вороны и т. д.), а, во-вторых, одичавшие домашние животные (бродячие кошки, собаки). С последними ведется работа по отлову, стерилизации, размещению в приютах, информационные компании по их передаче новым хозяевам. Бродячие животные не попадают в сферу действия норм экологического права, поскольку не являются дикими животными, хотя и находятся в состоянии «естественной свободы» [5].

г) *Использование и охрана недр в городах* слабо отражена в горном, экологическом и градостроительном законодательстве. Кроме уже упоминавшейся выше необходимости распространения действия градостроительных регламентов на подземные сооружения, использование подземного пространства в городах постоянно является причиной конфликта интересов, поскольку в городе под землей расположено много самых разных инфраструктурных объектов — транспортных, энергетических, объектов водоснабжения и канализации, склады, гаражи и т. д. При этом городские недра не используются для добычи полезных ископаемых, даже когда они там есть.

д) *Атмосферный воздух.* Правила по охране атмосферного воздуха в городах бывают двух видов: обычные, предусмотренные Федеральным законом от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О охране атмосферного воздуха»[7] (необходимость соблюдения нормативов вредного воздействия на атмосферный воздух; планирование мероприятий по охране воздуха; необходимость получения разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и разрешений на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух; проведение инвентаризации выбросов и т. д.) и экспериментальные, только для некоторых городов, попавших в сферу действия Федерального закона от 26.07.2019 № 195-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха»[8], предписывающего провести в городах Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Чита эксперимент по квотированию выбросов загрязняющих веществ (кроме радиоактивных веществ) в атмосферный воздух на основе сводных расчетов загрязнения. В этих и других городах, попавших под действие данного эксперимента, требования к охране атмосферного воздуха будут отличаться.

е) *Городские леса* и другие зеленые насаждения выполняют очень важную функцию по охране природы городов: фильтруют вредные выбросы в атмосферу, выделяют кислород, снижают уровень шума, являются местом отдыха граждан. В ст. 61 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об охране окружающей среды»[9] предусмотрен даже специальный термин — зеленый фонд городских и сельских населенных

[7] *О охране атмосферного воздуха.* Федеральный закон № 96-ФЗ от 04.05.1999. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102059495 (дата обращения: 23.10.2023).

[8] *О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха.* Федеральный закон № 195-ФЗ от 26.07.2019. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201907260064 (дата обращения: 23.10.2023).

[9] *Об охране окружающей среды.* Федеральный закон № 7-ФЗ от 10.01.2002. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102074303 (дата обращения: 24.10.2023).

пунктов, представляющий собой совокупность территорий, на которых расположены лесные и иные насаждения. Такие зеленые насаждения могут располагаться на территориях общего пользования, на особо охраняемых природных территориях городов, в санитарно-защитных зонах. По мнению Ю.И. Щуплецовой, городские зеленые насаждения можно классифицировать в зависимости от функционального назначения: выделяются насаждения защитного назначения; насаждения рекреационного назначения; насаждения культурно-исторического значения. При этом в зависимости от назначения территории с зелеными насаждениями могут располагаться на озелененных территориях, застроенных территориях, природных территориях (городские парки, лесопарки) [6].

Несмотря на то, что озеленение и благоустройство часто упоминается в муниципальном и экологическом законодательстве, наиболее последовательный правовой режим определен для городских лесов и лесопарковых зеленых поясов (последние могут располагаться как вне границ города, так и внутри города). Применительно к городским лесам, лесопарковым зеленым поясам и иным защитным лесам, расположенным в границах города, действуют примерно одинаковые экологические требования (ст. 111-116 ЛК РФ)[10], связанные с запретом (или значительным ограничением) рубки леса, использования токсичных химических препаратов, строительства промышленных объектов, а также жилых объектов недвижимости, размещения отходов; предусматриваются дополнительные меры по профилактике и борьбе с пожарами, по воспроизводству лесов и лесоразведению и т. д.

Между тем проблема заключается в том, что ЛК РФ четко регулирует вопросы собственности на земельные участки в составе земель лесного фонда (ст. 8), устанавливая на них федеральную собственность. Относительно всех остальных лесов ЛК РФ никаких правил не содержит. И если такие леса произрастают на землях обороны или землях заповедников — проблем с определением их собственника не возникает. Однако в отношении городских лесов ЛК РФ содержит лишь перечень мер по их охране, оставляя вопрос об их принадлежности земельному законодательству. В свою очередь, ст. 27 ЗК РФ[11] не упоминает городские леса в числе объектов изъятых или ограниченных в обороте; не упомянуты они и в числе объектов, на которые возникает муниципальная или иная публичная собственность при разграничении государственной собственности на землю (ст. 19). Наличие указанных пробелов в праве представляет угрозу состоянию городских лесов, оставляя возможность для изменения их границ с последующей вырубкой и предоставлением этих земель под коммерческое строительство.

Ряд специфических природоохранных требований предъявляется не только к городским природным объектам, но и природным комплексам, типичным примером которых являются особо охраняемые природные территории. Особо охраняемыми городскими природными территориями в научной литературе предлагается считать «находящиеся на территории города участки земли и водоемы с воздушным пространством над ними и другими природными объектами, на которых располагаются природно-административные комплексы, предназначенные для сохранения и восстановления природной среды города и выполнения природоохранных, научных, культурных, эстетических, рекреационных и оздоровительных функций с установленным для них полномочными органами режимом использования и особой охраны» [7, с. 9–10]. И хотя термин «природно-административный комплекс» никогда не упоминался российским экологическим законодательством, сам по себе подход автора правильный. Появление городских ООПТ обусловлено тем, что далеко не каждый населенный пункт является совокупностью лишь трансформированных или модифицированных экологических систем [8].

Во многих городах сохраняются локальные естественные экосистемы, требующие мер правовой охраны. В городах создаются не все виды особо охраняемых природных территорий (ООПТ), а только некоторые из числа предусмотренных Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях»[12]: памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады. В Москве есть примеры национальных и природных парков; могут встречаться и отдельные городские заказники. Придание части территории города правового режима ООПТ влечет за собой ряд вполне однозначных правовых последствий:

– данная территория изымается полностью или частично из хозяйственного оборота;

– для расположенных в ее границах природных объектов устанавливаются повышенные требования к охране (запрет рубки деревьев, ограничения доступа на отдельные участки в составе ООПТ и т. д.);

– ООПТ включается в специальную территориальную зону — рекреационную или зону особо охраняемых территорий, градостроительный регламент которой запрещает ее застройку, промышленное, сельскохозяйственное и иное подобное использование.

[10] *Лесной кодекс Российской Федерации.* № 200-ФЗ от 04.12.2006. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102110364 (дата обращения: 24.10.2023).
[11] *Земельный кодекс Российской Федерации.* № 136-ФЗ от 25.10.2001. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184 (дата обращения: 24.10.2023).
[12] *Об особо охраняемых природных территориях.* Федеральный закон № 33-ФЗ от 14.03.1995. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102034651 (дата обращения: 23.10.2023).

При этом следует заметить, что создание в границах населенного пункта любой ООПТ (например, памятника природы) не влечет появление внутри города земельного участка, принадлежащего к категории земель особо охраняемых территорий и объектов. Любые земельные участки внутри городских границ являются землями населенных пунктов, а особенности охраны ООПТ определяются градостроительно-правовыми средствами.

Отметим, что особый эколого-правовой режим для фрагмента территории города может быть установлен и в связи с тем, что часть городских земель (или вообще весь город) находится в критическом состоянии, что требует дополнительных мер правовой охраны. В настоящий момент нет оснований для придания такой части города правового режима зон экологического бедствия — для этого пока не создана правовая основа. С другой стороны, есть практика установления для части города зоны затопления (подтопления) в рамках противодействия чрезвычайным ситуациям природного характера. Например, в зону подтопления попала часть города Абинск[13].

Если посмотреть на реализацию норм федерального градостроительного законодательства об охране окружающей среды городов в отдельных субъектах РФ (например, в Прикаспийских регионах — Республиках Калмыкия и Дагестан, Астраханской области), то мы обнаружим в их правовых актах весьма интересную специфику.

1. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 25 апреля 2011 г. № 106 (ред. от 10.08.2021) «Об утверждении схемы территориального планирования Республики Калмыкия»[14]. Особенностью этого документа является огромное количество планируемых к постройке в разных муниципалитетах (включая городской округ Элиста) различных водопроводов, водозаборных, водоочистных сооружений, что обусловлено главной климатической проблемой региона — жарким засушливым климатом, опустыниванием, малым количеством рек. Кроме того, предусмотрено строительство мусоросортировочного комплекса, но планы по лесовосстановлению и озеленению представлены слабо. Сама же по себе схема представляет собой весьма внушительный по объему перечень региональных объектов (включая строительство предприятий), мало связанных с охраной природы.

2. Постановление Правительства Республики Дагестан от 30 июня 2022 г. № 210 «Об утверждении схемы территориального планирования Республики Дагестан»[15]. Среди интересных экологических мер, связанных с охраной окружающей среды городов, мы встречаем установку зарядных колонок для электромобилей в нескольких городских округах (в рамках программ по распространению экологически чистого транспорта); реконструкцию канализационных очистных сооружений; реконструкцию водозаборных сооружений; строительство водопроводов (но в меньшем объеме, чем в Калмыкии); строительство двух мусороперерабатывающих комплексов и двух новых полигонов размещения отходов IV-V класса опасности; строительство эко-индустриального парка.

3. Постановление Правительства Астраханской области от 26 ноября 2007 г. № 515-П (ред. от 24.05.2022) «Об утверждении схемы территориального планирования Астраханской области»[16]. В данном документе представлены меры по защите берегов (берегоукрепление) в населенных пунктах и вне их границ; строительство солнечных электростанций и ветропарков; строительство мусоросортировочных комплексов и полигонов. Предусмотрен ряд мер по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий.

Таким образом, в схемах территориального планирования реально отражаются региональные проблемы, которые (несмотря на территориальную близость трех регионов) по-разному воспринимаются их органами власти. Совпадают проблемы водоснабжения (канализации) и размещения отходов; мало или вообще никак не представлены планы лесовосстановления и лесоразведения; указаны места размещения различных промышленных объектов, в том числе экологически опасных; предусмотрены (в разном объеме) места для размещения солнечных батарей и ветрогенераторов. В Дагестане запланировано развитие экологически чистого транспорта.

В развитие данных правовых актов были приняты генеральные планы городов, а также правила землепользования и застройки. Учитывая ограниченный объем настоящей статьи, рассмотрим их на примере

[13] *Мокрое место*. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4977350 (дата обращения: 23.10.2023).

[14] *Об утверждении схемы территориального планирования Республики Калмыкия.* Постановление Правительства Республики Калмыкия № 106 от 25.04.2011 (ред. от 10.08.2021). URL: https://base.garant.ru/24919243/ (дата обращения: 23.10.2023).

[15] *Об утверждении схемы территориального планирования Республики Дагестан.* Постановление Правительства Республики Дагестан № 210 от 30.06.2022. URL: https://docs.cntd.ru/document/406133112 (дата обращения: 23.10.2023).

[16] *Об утверждении схемы территориального планирования Астраханской области.* Постановление Правительства Астраханской области № 515-П от 26.11.2007 (ред. от 24.05.2022). URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=142494455&backlink=1&&nd=142031539&rdk=7&refoid=142494459 (дата обращения: 23.10.2023).

Правил землепользования и застройки (муниципальных актов) трех городских округов: Астрахань, Махачкала и Элиста.

Правила землепользования и застройки города Элисты. Утверждены решением Элистинского городского Собрания от 30 июня 2022 г. № 8[17]. Правила выделяют несколько видов рекреационных территориальных зон:

Р-1 — зона общественных парков, в ней размещаются парки культуры и отдыха, что и является их основным видом разрешенного использования. Вспомогательный вид разрешенного использования — гостевые автостоянки, отдельные хозяйственные постройки, спортивные площадки без установления трибун для зрителей и т. д. Условно разрешенные виды использования — размещение площадок для занятия спортом и физкультурой на свежем воздухе.

Р-2 — зона скверов, бульваров и площадей, там размещаются площадки для занятий спортом, а также объекты благоустройства территории. Данная зона предназначена для размещения декоративных, технических, планировочных, конструктивных устройств, элементов озеленения, различных видов оборудования и оформления, малых архитектурных форм, некапитальных нестационарных строений и сооружений, информационных щитов и указателей, применяемых как составные части благоустройства территории, общественных туалетов. Вспомогательных и условно разрешенных видов использования территории для зоны Р-2 не предусмотрено.

Р-3 — зона природных ландшафтов и городских лесов. Данная зона предназначена для организации природно-познавательного туризма, охоты и рыбалки, туристического обслуживания, размещения полей для гольфа и конных прогулок, ведения деятельности по особой охране и изучению природы, охраны природных территорий. Основными видами разрешенного использования являются размещение палаточных баз, пансионатов и гостиниц, домов охотника и рыболова, охрана городских лесов и создание особо охраняемых природных территорий. Вспомогательным видом разрешенного использования являются гостевые автостоянки, а условно разрешенным — размещение объектов капитального строительства типа ресторанов, кафе, столовых, закусочных, баров. Таким образом, специальных территориальных зон особо охраняемых территорий не выделяется (ООПТ входят в рекреационную территориальную зону Р-3); специальных зон для размещения отходов в Правилах также не упомянуто.

Правила землепользования и застройки территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала». Утверждены Решением собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» от 26 мая 2016 г. № 9-5 (ред. от 28.11.2022)[18]. Правила выделяют несколько видов рекреационных территориальных зон.

Р-1 — зона городских лесов. К числу ее основных видов разрешенного использования относятся природно-познавательный туризм, охрана природных территорий, земельные участки общего пользования и т. д. Вспомогательные виды разрешенного использования не установлены, а к числу условно разрешенных видов относятся связь и трубопроводный транспорт.

Р-2 — зона озелененных территорий общего пользования. Основные виды разрешенного использования — парки культуры и отдыха, спорт, причалы для маломерных судов, охрана природных территорий и т. д. Вспомогательные виды разрешенного использования — спортивные и детские площадки, малые архитектурные формы, торговые объекты и т. д. Условно разрешенные виды использования – хранение автотранспорта, здравоохранение, образование, связь, спорт, культурное развитие и т. д.

Р-3 — зона объектов санаторно-курортного лечения, отдыха. Основные виды разрешенного использования — гостиничное обслуживание, туристическое обслуживание, религиозное использование, спорт и т. д. Вспомогательные виды разрешенного использования — парковки и стоянки автомобилей, хозяйственные постройки. Условно разрешенные виды использования — образование, здравоохранение, магазины и т. д.

Р-4 — зона пляжей. Основные виды разрешенного использования – туристическое обслуживание, причалы для маломерных судов, санаторная деятельность и т. д. Вспомогательные виды разрешенного использования — детские и спортивные площадки, хозяйственные постройки, автостоянки и т. д. Условно разрешенные виды использования – магазины, спорт, связь.

Р-5 — зона открытых озелененных территорий. Основные виды разрешенного использования — рыбоводство, коммунальное обслуживание, охрана природных территорий. Вспомогательных видов

[17] *Правила землепользования и застройки города Элисты.* Утверждены решением Элистинского городского Собрания № 8 от 30.06.2022. URL: https://elista-gs.ru/upload/iblock/fa5/uuxz01xhdkez7c28487zwtn11k6laqx6.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

[18] *Правила землепользования и застройки территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала».* Утверждены решением собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» № 9-5 от 26.05.2016 (ред. от 28.11.2022). URL: https://docs.cntd.ru/document/446536422 (дата обращения: 24.10.2023).

разрешенного использования не установлено, а в числе условно разрешенных названа связь. Охрана природных территорий также упоминается в зоне С-2 (зона санитарно-защитного озеленения). Как и в предыдущем случае, отдельных территориальных особо охраняемых зон не устанавливается, однако перечень рекреационных зон здесь больше, а виды разрешенного использования разнообразней. Это объясняется менее засушливым (чем в Элисте) климатом.

Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Астрахань». Утверждены решением Городской Думы муниципального образования «город Астрахань» от 16 июля 2020 г. № 69 (ред. от 22.09.2022)[19]. Как и в двух предыдущих муниципалитетах, в Астрахани выделяется несколько видов рекреационных территориальных зон.

Р-1 — зона открытых пространств. Основные виды разрешенного использования — развлекательные мероприятия, природно-познавательный туризм, охрана природных территорий, причалы для маломерных судов и т. д. Условно разрешенные виды – медицинское и гостиничное обслуживание[20].

Р-2 — зона лесопарков. Основные виды разрешенного использования — охрана природных территорий, резервные леса, территории общего пользования. Условно разрешенные виды использования — спорт, туризм, коммунальное и социальное обслуживание и т. д.

Р-3 — зона природных ландшафтов. Основные виды разрешенного использования — земли общего пользования, коммунальное обслуживание, причалы для маломерных судов, гидротехнические сооружения. Условно разрешенных и вспомогательных видов разрешенного использования не предусмотрено.

Р-4 — зона санитарно-защитной зелени. Основные виды разрешенного использования — питомники, коммунальное обслуживание, охрана природных территорий, земли общего пользования. Условно разрешенные виды использования — магазины общественного питания, деловое управление. Таким образом, как и в двух вышерассмотренных муниципалитетах, в Астрахани не выделяется зона особо охраняемых территорий, а соответствующе задачи решаются посредством выделения нескольких разновидностей рекреационных территориальных зон.

Таким образом, задачи охраны окружающей среды в городах реально решаются в Правилах землепользования и застройки и иной градостроительной документации, в том числе через определение границ территориальных зон и установление для каждой такой зоны градостроительного регламента. Задачи особой охраны памятников природы и иных ООПТ решаются в рамках зоны рекреационного использования, количество, наименование и виды разрешенного использования для которых существенно отличаются в трех рассмотренных муниципалитетах. Несмотря на ряд удачных правовых новелл, правовая охрана окружающей среды городов продолжает сохранять ряд пробелов и коллизий, требующих полноценного обсуждения и решения, в том числе:

1) происходящее сейчас на планете Земля глобальное изменение климата затрагивает все без исключения страны, в разном объеме принявшие на себя обязательства по снижению выбросов парниковых газов. В России данный вопрос обсуждается на федеральном уровне; в этих целях уже принят ряд федеральных законов и подзаконных актов. Между тем, субъекты РФ и органы местного самоуправления практически никак не включены в обсуждение и решение данной проблемы. На наш взгляд, органы местного самоуправления могли бы содействовать развитию сети общественного электротранспорта; регулировать развитие сети местных дорог, снижая актуальность транспортных проблем и пробок, влекущих выбросы парниковых газов; стимулировать «зеленое» строительство; участвовать в борьбе с подтоплениями территории города; развивать городские зеленые насаждения (городские леса и др.), не инициировать изменение их границ и застройку этой территории; принимать меры по сохранению и восстановлению городских водных объектов; участвовать в разработке и реализации региональных программ по адаптации к изменениям климата и т. д. Однако для расширения участия органов местного самоуправления в решении экологических (в том числе климатических) проблем необходимо увеличение их финансовой базы, передача (для начала в крупных городах) органам местного самоуправления полномочий по муниципальному экологическому контролю (сейчас это не предусмотрено), дополнение ГрК РФ положениями (регламентами) о размещении на земельных участках солнечных батарей и ветрогенераторов, что позволит предотвратить в будущем соседские споры, предусмотреть дополнительные меры по охране городских земель (почв).

2) одной из трудноразрешимых городских проблем является проблема шума. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривает (ст. 21) среди нормативов допустимого

---

[19] *Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Астрахань».* Утверждены решением Городской Думы муниципального образования «город Астрахань» № 69 от 16.07.2020 (ред. от 22.09.2022). URL: https://docs.cntd.ru/document/570873972 (дата обращения: 24.10.2023).

[20] Вспомогательные виды разрешенного использования специально к каждой зоне в Астрахани не устанавливаются. Они предусмотрены в п. 6 ст. 20 Правил и включают объекты коммунального хозяйства, благоустройство и озеленение, гаражи, детские площадки, туалеты и т. д.

воздействия на окружающую среду нормативы допустимых физических воздействий (шум, тепло, вибрация и т. д.), однако остается открытым вопрос о том, какое участие в решении этой проблемы может принять градостроительное законодательство. Актуальность данной проблемы заключается в том, что шум оказывает негативное воздействие на здоровье человека (повышение давления, ухудшение слуха), влечет раздражительность и агрессивность. При этом существует ряд технических сложностей с замером уровня шума, а также доказыванием причинно-следственных связей между уровнем шума и ухудшением здоровья. «Режим тишины» можно отрегулировать в многоквартирных домах, однако шум транспорта и авиации, торговли, вентиляции, промышленного производства, общественного питания, строительства, выгула собак и т. д. трудно регламентируется правовыми средствами. Именно поэтому для обеспечения «акустического благополучия» в городах потребуются меры технического, градостроительного, санитарно-эпидемиологического и организационно-правового характера. Это позволит сделать проблему шумового воздействия «одной из приоритетных в рамках реализации государственной экологической политики городов, что особенно актуально в условиях существующих намерений государства по созданию мегаполисов» [9, с. 243]. Сегодня уже ведется работа по решению этой проблемы правовыми средствами, начиная с разработки санитарных норм и правил по защите от шума, и заканчивая положениями Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»[21], в ст. 24 которого специально предусмотрена защита граждан от различных видов шумового воздействия, причем как внутри жилых зданий, так и снаружи здания, в том числе на открытых площадках. Отдельный и малоисследованный вопрос заключается в негативном воздействии шума на здоровье домашних животных.

Перечень мер по профилактике акустического загрязнения может быть весьма широк, а его эффективность во многом зависит от работы органов местного самоуправления. В Правилах землепользования и застройки могут быть запрещены определенные виды деятельности в границах жилой застройки, которые создают повышенный шумовой фон (мойка автомобилей, размещение крупных парковок и т. д.). Могут устанавливаться защитные экраны вдоль автомобильных и железных дорог; регулироваться режим дорожного движения; органы полиции могут более эффективно бороться с ночными хулиганами, передвигающимися на мотоциклах без глушителей по улицам города; экологические предприниматели могут развернуть продажу «противошумных» окон и дверей; снижают уровень шума зеленые насаждения вдоль улиц и дорог и т. д. Однако в настоящий момент документы территориального планирования не включают раздела, связанного с уменьшением уровня шума; нет такой специальной задачи и в статьях ГрК РФ, посвященных документам градостроительного зонирования [10].

Наряду с этим в научной литературе отмечается, что шум не является единственной проблемой такого рода, требующей правового решения. В городах фиксируются и другие тепловые, световые и иные специфические виды физических воздействий, чье негативное влияние на здоровье человека еще недостаточно изучено. Отмечается негативное тепловое воздействие предприятий, автомобилей и иных источников на городскую среду и климат, что не учитывается в градостроительстве. Выделяется и световое загрязнение городской среды. Все это оказывает воздействие на биологические ритмы человека и иных живых организмов, а также растения. Требует изучения и влияние транспорта и дорог на состояние природных ландшафтов, последствия новых троп и проселочных дорог на состояние лесов, влияние на экологию города инверсионных следов самолетов [11].

3) в научной литературе высказывается и ряд иных предложений, требующих обсуждения. Так, Н.А. Шингель [1] предлагает выносить экологически неблагополучные предприятия за пределы города, хотя и подчеркивает, что такая мера должна применяться как исключительная и в установленном порядке, который следует четко определить в экологическом законодательстве. Такие решения о переносе, по ее мнению, должны принимать органы местного самоуправления, Совет Министров Республики Беларусь или суд. Соглашаясь с тем, что многие современные металлургические, химические и иные предприятия наносят огромный ущерб городским экосистемам и здоровью граждан, сам механизм реализации такой процедуры остается непонятным. Чтобы перенести завод на новое место, его там нужно фактически заново построить, что повлечет огромные расходы; возникают проблемы трудоустройства городских жителей; не ясно, как можно лишить предпринимателя имущества по решению не суда, а органа государственной власти или местного самоуправления. Учитывая эти вопросы, более перспективным выглядит решение этой проблемы посредством создания экономических стимулов.

4) весьма важным вопросом является взаимосвязь концепций устойчивого развития, зеленой экономики и умного города в контексте современных целей и задач охраны окружающей среды городов. Понятно, что все эти

[21] *Технический регламент о безопасности зданий и сооружений.* Федеральный закон № 384-ФЗ от 30.12.2009. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102135277&intelsearch=384+%F4%E7 (дата обращения: 24.10.2023).

концепции ориентированы на появление «эко-города» — пространства, где планировка и застройка будут осуществляться с учетом экологических требований и ограничений, с рациональным использованием земли, воды и иных природных ресурсов, энергоэффективностью зданий, минимальным загрязнением воздуха парниковыми газами и т. д. Таких идеальных городов сейчас нигде нет, но само по себе движение в этом направлении не вызывает возражений. Остается, однако, непонятной концепция такого «эко-города» в правовом аспекте — каковы конкретные параметры всех обсуждаемых характеристик такого города; в каких правовых актах они должны быть отражены? Каковы должны быть критерии и индикаторы устойчивого развития такого города? Какова должна быть роль цифровизации в решении городских проблем? На все эти вопросы пока нет четкого ответа.

5) в настоящий момент экологические нормативы регламентируют выбросы и сбросы вредных химических, физических и биологических веществ, однако нормативы, ориентированные на четко локализованные территории, пока не получили практического распространения. Речь идет о нормативах допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, предусмотренных ст. 27 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Такие нормативы сейчас действуют только в отношении озера Байкал, хотя очевидно, что для городов их значение могло быть не меньше, особенно если увязать их с положениями градостроительного законодательства.

Обсуждение и заключение. Анализ экологического и градостроительного законодательств, регламентирующих охрану окружающей среды городов, позволяет сделать следующие выводы. Любой город представляет собой совокупность трансформированных, модифицированных и естественных экологических систем, требующих комплексного подхода к правовому регулированию их использования и охраны. Для этого положения экологического, санитарного, природоресурсного и иного законодательства приводятся к «общему знаменателю» с помощью градостроительно-правовых средств. Именно в документах территориального планирования и градостроительного зонирования фиксируется существующее и планируемое развитие территорий, учитываются существующие дозволения, ограничения и запреты по использованию и охране природных ресурсов, осуществляется поиск баланса экологических, экономических и социальных интересов государства, бизнеса и общества.

Градостроительное законодательство непосредственно влияет на осуществление конкретных направлений охраны окружающей среды в различных сферах жизни города — определяет места (полигоны) для размещения отходов и места строительства мусороперерабатывающих заводов; места размещения систем очистки сточных вод; участки для создания ООПТ (в том числе в границах городов), что позволяет сохранять ценные объекты растительного и животного мира; содействует установлению режима охраны для городских лесов и лесопарковых зон. Требуется решение градостроительно-правовыми средствами проблемы использования городских недр и борьбы с шумом. При этом градостроительное законодательство не отменяет действие правил и норм об охране вод, земель или объектов животного мира, которые продолжают действовать, влияя на содержание градостроительных требований и ограничений.

Общие положения градостроительного и экологического законодательства по-разному воспринимаются органами региональной и местной власти. Как было показано на примере трех регионов и трех муниципалитетов, планируются различные экологические мероприятия регионального масштаба с учетом региональной и местной специфики; различается перечень территориальных зон и содержание градостроительных регламентов, определяющих особенности правовой охраны экологических систем городских округов. Существующие особенности правовой охраны природы отдельных городов обусловлены рядом как объективных экономических и иных причин, так и субъективных представлений отдельных должностных лиц.

Список литературы

1. Шингель Н.А. *Правовая охрана окружающей среды городов.* Автореф. дис. канд. юрид. наук. Минск; 1999. 19 с.

2. Чолтян Л.Н. Понятие правовой охраны окружающей среды в городских населенных пунктах. В: *Сборник научных статей по материалам V Всероссийской научно-практической конференции «Теоретические проблемы развития правовой системы России».* Н.А. Духно, А.И. Бобылева (ред.). Москва; 2007. С.104–112.

3. Лисина Н.Л. *Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах.* Дис. д-ра юрид. наук. Москва; 2022. 645 с.

4. Даниленко Е.П., Акулова А.А., Барышенская О.Н. Рекультивация нарушенных земель и устранение накопленного вреда окружающей среде города Белгород. *Вектор ГеоНаук.* 2020;3(1):62–70.

5. Анисимов А.П. Правовой режим животных без владельца (бродячих животных). *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право*. 2019;19(4):415–421.

6. Шуплецова Ю.И. *Правовая охрана зеленых насаждений в городах.* Дис. канд. юрид. наук. Москва; 2000. 165 с.

7. Дехтерева Л.П. *Правовой режим особо охраняемых городских природных территорий.* Автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва; 2002. 32 с.

8. Петров В.В. *Экологическое право России.* Москва; 1995. 557 с.

9. Лисина Н.Л. Современное состояние и проблемы окружающей среды в городах. *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2015;(4–2):242–246.

10. Лисина Н.Л. Шумовое воздействие на окружающую среду в городах как правовая проблема. *Аграрное и земельное право*. 2020;(6):32–34.

11. Попов Б.А., Хахулина Н.Б., Харитонова Т.Б. Современные проблемы комплексной экологической оценки территории для целей градостроительства. *Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура*. 2020;(3(14)):61–70.

References

1. Shingel NA. *Legal Protection of Urban Environment.* Extended Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Minsk, 1999. 19 p. (In Russ.)

2. Choltyan LN. The Concept of Legal Protection of Environment in the Urban Settlements. In: *Proceedings of V-th All-Russian Science and Practical Conference "Theoretical Problems of Russian Legal System".* Dukhno NA, Bobyleva AI (eds.). Moscow; 2007. P. 104–112. (In Russ.)

3. Lisina NL. *Problems of Legal Protection of Environment in Cities.* Dr.Sci.(Law) Dissertation. Moscow; 2022. 61 p. (In Russ.)

4. Danilenko EP, Akulova AA, Baryshenskaya ON. Reclamation of Disturbed Lands and Elimination of the Accumulated Damage to the Environment of the City of Belgorod. *Vektor GeoNauk*. 2020;3(1):62–70. (In Russ.)

5. Anisimov AP. The Legal Regime for the Animals without the Owner (Stray Animals). *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*. 2019;19(4):415–421. (In Russ.)

6. Shupletsova YuI. *Legal Protection of Green Spaces in Cities.* Cand.Sci.(Law) Dissertation. Moscow; 2000. 165 p. (In Russ.)

7. Dekhtereva LP. *The Legal Regime of Specially Protected Urban Natural Territories.* Extended Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow; 2002. 32 p. (In Russ.)

8. Petrov VV. *Environmental Law of Russia*. Moscow; 1995. 557 p. (In Russ.)

9. Lisina NL. Current Status and Problems of the Urban Environment. *Bulletin of Kemerovo State University*. 2015;(4–2):242–246. (In Russ.)

10. Lisina NL. Noise Impact on the Environment in Cities as a Legal Problem. *Agrarian and Land Law*. 2020;(6):32–34. (In Russ.)

11. Popov BA, Khakhulina NB, Kharitonova TB. Modern Problems of the Integrated Ecological Assessment of Territories for Urban Planning. *Housing and Utilities Infrastructure*. 2020;(3(14)):61–70. (In Russ.)

Поступила в редакцию 25.10.2023
Поступила после рецензирования 24.11.2023
Принята к публикации 28.11.2023

Об авторах:

Анатолий Яковлевич Рыженков, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета имени Б.Б. Городовикова (358000, РФ, г. Элиста, пл. Пушкина, 11), ORCID, 4077778@list.ru

Елена Анатольевна Бабайцева, кандидат юридических наук, судья Волгоградского областного суда (400066, РФ, г. Волгоград, проспект Ленина, 8), ORCID, 4077778@list.ru

Заявленный вклад соавторов:

А.Я. Рыженков — формирование основной концепции, цели и задач исследования, подготовка текста, формирование выводов.

Е.А. Бабайцева — анализ результатов исследований, доработка текста, корректировка выводов.

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Received 25.10.2023
Revised 24.11.2023
Accepted 28.11.2023

About the Authors:
Anatoliy Ja. Ryzhenkov, Dr.Sci. (Law), Professor, Professor of the Civil Law and Procedure Department, Kalmyk State University named after B. B. Gorodovikov (11, Pushkin Sq., Elista, 358000, RF), ORCID, 4077778@list.ru
Elena A. Babaytseva, Cand.Sci. (Law), Judge of the Volgograd Regional Court (8, Lenin Ave., Volgograd, 400066, RF), ORCID, 4077778@list.ru

Claimed contributorship:
AJa Ryzhenkov: formulating the main concept, aims and objectives of the study, preparing the text, formulating the conclusions.
EA Babaytseva: analysis of the research results, refining the text, correcting the conclusions.

Conflict of interest statement: the authors do not have any conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.